



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Actieplan tegen vapen

Een actieplan om jongeren te
beschermen tegen vapen.
Op weg naar een rook- en
nicotinevrije generatie in 2040.

Samen gezond, fit en veerkrachtig

Sinds enkele jaren is er een alarmerende toename van het aantal vappende jongeren in Nederland. In 2023 had 24,6 procent van de Nederlandse jongeren tussen de 12 en 16 jaar ooit een vape gebruikt en 14,3% van de jongeren in de laatste maand.^{1,2} Dit is een zorgwekkend cijfer, omdat vaperen ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Cijfers van de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde laten zien dat in 2024 zeker 14 kinderen na het vaperen in het ziekenhuis zijn beland met ernstige aandoeningen zoals een klaplong of een longbloeding.³ Door de aanwezigheid van nicotine zijn vapes sterk verslavend. Dat is ook niet zo gek: nicotine is na heroïne en crack de meest verslavende drug die er bestaat.⁴ Gebruik van nicotine schaadt het ontwikkelende brein en kan al op jonge leeftijd tot een hardnekkige verslaving leiden. Jongeren zijn minder weerbaar voor verleidingen die schadelijk voor hen zijn, zoals het gebruik van vapes. Een verslaving aan nicotine op jonge leeftijd kan iemand voor de rest van het leven vatbaarder maken voor andere verslavingen. Jongeren verdienen daarom extra inzet van de overheid om gezond, fit en weerbaar op te kunnen groeien.

De afgelopen jaren zijn er veel maatregelen getroffen om het vaperen tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het rookverbod voor vapes, het online verkoopverbod en het verbod op vapes met een smaakje. Deze zoete smaakjes zijn voor jongeren een belangrijke reden om te gaan vaperen en jongeren komen te makkelijk aan deze vapes via illegale handelskanalen. Dit moet stoppen en daarom worden in dit actieplan maatregelen aangekondigd die hieraan zullen bijdragen. Daarnaast neem ik maatregelen om te voorkomen dat jongeren beginnen en om jongeren te helpen met stoppen. Om te voorkomen dat jongeren beginnen met vaperen moeten we maatregelen nemen die helpen voorkomen dat ze in aanraking komen met vapes, tabak of met andere nicotineproducten. De tabaksindustrie probeert met nieuwe nicotineproducten die erg lijken op vapes steeds weer opnieuw jongeren te verleiden om aan een schadelijk product te beginnen. Dit is zeer verwerpelijk. Het is niet normaal dat kinderen en jongeren nicotine gebruiken in welke vorm dan ook. Ik zie dan ook een belangrijke taak voor de overheid om jongeren te beschermen tegen verslaving aan tabak, vaperen en nieuwe nicotineproducten.

¹ Met een vape wordt een elektronische sigaret bedoeld in de vorm van een wegwerpproduct, een navulbaar product of een product dat herlaadbaar is met patronen.

² Scholierenmonitor. Trimbo-instituut (2023).

³ Klaplong, longbloeding en opname intensive care: Nederlandse kinderen in ziekenhuis na vaperen. RTL nieuws (11 december 2024).

⁴ RIVM, ranking the drugs (2009).

Om een rook- en nicotinevrije generatie in 2040 te bereiken is het cruciaal dat het kabinet er vol op inzet dat kinderen en jongeren niet verslaafd raken aan nicotine. Dit doen we onder meer door middel van dit actieplan tegen vaperen. Het actieplan heeft drie sporen:

1. Tegengaan illegale handel;
2. Beginnen met vaperen voorkomen;
3. Stoppen met vaperen stimuleren en vapers daarbij ondersteunen.

In dit actieplan werk ik uit welke acties en maatregelen ik per spoor op korte termijn neem. Daarbij geldt dat dit actieplan niet statisch is. We zullen continu mogelijke nieuwe maatregelen onderzoeken en waar nodig en mogelijk implementeren.

1. Tegengaan illegale handel

We nemen verdergaande stappen om de illegale handel in vapes tegen te gaan. Er zijn zeer zorgelijke signalen dat jongeren vapes onder de toonbank, via straathandel of door handel op of rond scholen via dealers op socialmediakanalen kunnen blijven kopen. Daarmee worden belangrijke regels om onze jongeren te beschermen genegeerd. Ik heb het zelf, in mijn woonplaats Rotterdam, voor mijn ogen zien gebeuren. Het kan ook niet zo zijn dat nette ondernemers die zich aan de regels houden, hier de dupe van zijn. Dat bijvoorbeeld een ondernemer die zelf geen vapes met smaakjes meer verkoopt, maar via zijn pakketpunt nog wel ziet hoe illegale vapes worden verstuurd, is nadrukkelijk niet de bedoeling. Ook de verkoop van vapes uit onze buurlanden is een probleem. En dit moet stoppen. Om dit te bereiken ga ik nu aan de slag met de volgende acties:

Ondersteuning handhaving NVWA

De NVWA krijgt structureel 3 miljoen extra middelen om onder andere de handhaving op illegale vapes te intensiveren. Daarmee kunnen zij meer handhavers inzetten en investeren in innovatieve handhavingsmethoden. Een voorbeeld hiervan is dat de NVWA ervaring opdoet met het toepassen van de regels uit de Europese Digital Services Act (DSA) om gebruikersgegevens van personen die de Tabaks- en rookwarenwet op sociale media blijven overtreden te achterhalen bij het online toezicht. Waar dit kan zal de NVWA dit verder uitbouwen. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in de samenwerking met de Douane om de handelsstromen vanuit het buitenland van illegale vapes beter aan te kunnen pakken.

Boetes voor overtredingen van de regels voor vapes worden verhoogd. Zo is de boete voor de online verkoop van vapes nu nog maar 1360 euro bij de eerste overtreding. Dat bedrag is te laag en wordt substantieel verhoogd. Ook worden verschillende handhavingsbevoegdheden van de NVWA uitgebreid om de effectiviteit van de handhaving te vergroten. Een voorbeeld hiervan is dat niet alleen de online verkoop, maar ook het simpelweg aanbieden van vapes verboden wordt. De handhaving op het online verbod is nu nog erg arbeidsintensief, omdat de NVWA moet bewijzen dat er een online koop heeft plaatsgevonden. Ook werk ik aan een wetsvoorstel waarbij het in voorraad houden van vapes met een smaakje verboden wordt, zodat verkopers er niet meer mee weggelopen als grote hoeveelheden (illegale) vapes worden aangetroffen, maar niet zichtbaar worden verkocht.

Tot slot is extra aandacht voor de samenwerking tussen de handhavingsinstanties cruciaal. Naast een intensievere samenwerking tussen VWS, de NVWA en de Douane, zal ik ook de samenwerking tussen deze partijen met gemeenten stimuleren. Recent heeft de gemeente Amsterdam al aangeboden hierin te willen samenwerken. Hierbij kan gedacht worden aan samenwerking met gemeentelijke BOA's bij de handhaving op illegale handel in vapes. Ik verken de komende tijd of meer gemeenten op vergelijkbare manieren willen samenwerken.

Onderzoek illegale handel

Het is belangrijk om nog meer zicht te krijgen op de illegale handelsstromen in vapes. Daarom laat ik hier in 2025 een onderzoek naar uitvoeren. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan ik het beleid nog verder aanscherpen om illegale handel tegen te gaan.

Internationale inzet

Er bestaan verschillen in hoe andere landen in de Europese Unie omgaan met vapes. Hierdoor is het nu voor een jongere mogelijk om via de (online) verkoop in onze buurlanden aan vapes met een smaakje te komen. Het is belangrijk dat er meer eenheid komt in de Europese regels voor vapes. Als er bijvoorbeeld in België en Duitsland ook een smaakjesverbod geldt, wordt het minder makkelijk voor verkopers om grote aantallen vapes over de grens te kopen en in Nederland weer te verkopen. Daarom ga ik mij in Europa hard maken om de Europese Tabaksproductenrichtlijn te herzien op dit punt. Ik zal me daarnaast inzetten voor het instellen van een Europese accijns op e-sigaretten, strengere regels voor vapes en nicotineproducten en een Europees verbod op

grensoverschrijdende verkoop. Ik heb daarbij speciale aandacht voor onze buurlanden.

Tot slot wil ik benadrukken dat het probleem van de handel in illegale vapes niet alleen op te lossen is met handhaving. Het is ook belangrijk dat we de vraag naar illegale vapes terugdringen en dat moeten we samen met ouders, leraren, zorgprofessionals en anderen in de samenleving doen.

2. Beginnen met vapes voorkomen

Voorkomen is beter dan genezen. We willen niet dat jongeren in aanraking komen met vapes of andere nicotineproducten, omdat ze anders het risico lopen op een levenslange nicotineverslaving en bijbehorende gezondheidsschade. Bovendien is er een sterke overlap tussen vaperen en traditioneel roken: bijna 70 procent van de jongeren die maandelijks vaperen, rookt ook sigaretten, en die combinatie is nog schadelijker dan roken of vaperen alleen.⁵ Ik zie hier een belangrijke taak voor de overheid om jongeren te beschermen tegen verslaving aan tabak, vaperen en nieuwe nicotineproducten. Om dit te bereiken, wordt ingezet op de volgende acties:

Voorlichting over de schadelijkheid van vapes

In 2025 start het kabinet een grote communicatie-inzet gericht op ouders van jongeren in de leeftijd van 12-16 jaar om de bewustwording over de schadelijkheid van vapes te vergroten en het gesprek met hun kinderen aan te gaan. Vaperen heeft namelijk onterecht en te lang een relatief onschuldig imago gehad en een vape is zeker voor jongeren geen onschuldig alternatief voor roken. Het is tijd om wat te doen aan dit imago. Met deze voorlichting wil ik heel duidelijk maken dat vaperen niet zo onschuldig is als men vaak nog steeds denkt. Onderdeel van deze communicatie-inzet is een PR- en mediacampagne, een nationale ouderavond en een activiteit met en voor jongeren rondom vaperen.

Terugdringen verkooppunten van vapes en verplichte neutrale verpakkingen

'Zien vaperen, doet vaperen': ook door vaperen door volwassenen zo veel mogelijk terug te dringen, worden jongeren minder snel in aanraking gebracht met vaperen. Ook wil ik voorkomen dat vapes verkocht mogen worden op plekken waar kinderen komen, zoals in gemakszaken of tankstations. Om die redenen is het vanaf 2026 alleen nog toegestaan dat vapes door speciaalzaken worden

⁵ Jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten (2023). Trimbo-instituut.

verkocht. Om de aantrekkelijkheid van vapes, ook voor volwassenen verder te verminderen krijgen vapes een verplichte neutrale verpakking, zoals dat voor sigaretten al het geval is. Neutrale verpakkingen zijn vooral effectief om het beginnen met vaperen tegen te gaan.

Aanpak producten met nicotine die op e-sigaretten lijken

De tabaksindustrie blijft aantrekkelijke producten met hoge nicotinegehalten en lekkere smaakjes op de markt brengen, die aantrekkelijk zijn voor jongeren. Hierdoor worden steeds nieuwe jongeren nicotineverslaafd. Alle producten met nicotine worden aan banden gelegd. Op 1 januari 2025 is bijvoorbeeld een totaalverbod op nicotinezakjes ingegaan. Andere nieuwe nicotineproducten komen onder de reikwijdte van de Tabaks- en rookwarenwet, zodat de leeftijdsgrens, verkoop- en reclamebeperkingen voor deze producten gelden, net zoals deze voor tabaksproducten en aanverwante producten gelden. Ook wil ik met een ministeriële regeling grenswaarden voor nicotine vaststellen zodat er niet-schadelijke hoeveelheden nicotine in deze producten mogen zitten. Dit doe ik op basis van onderzoek van het RIVM.

Verkenning naar verhogen leeftijdsgrens alle producten met nicotine naar 21 jaar

Onderzoek van Trimbos-instituut heeft uitgewezen dat het verhogen van de leeftijdsgrens effectief kan zijn in het verminderen van de rookprevalentie onder jongeren, de verkoop van tabaksproducten aan jongeren en het aantal jongeren dat begint met roken.⁶ Ik doe daarom een verkenning naar de haalbaarheid van een verhoging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar voor vapes, sigaretten en andere producten met nicotine.

Regulering accessoires voor nicotineproducten

De tabaksindustrie brengt allerlei accessoires op de markt, die bedoeld zijn om de regelgeving voor vapes en tabak te omzeilen. Voorbeelden hiervan zijn losse opzetstukjes met een smaakje voor vapes en sigaretten. Alle accessoires die bedoeld zijn om producten met nicotine aantrekkelijker te maken ga ik verbieden. Daarnaast worden accessoires zoals vloeipapier en losse filters onder de Tabaks- en rookwarenwet gebracht, zodat regels als de leeftijdsgrens en reclamebeperkingen ook gaan gelden voor deze producten.

Kindomgevingen

Het is belangrijk dat kinderen niet in aanraking komen met vapes en tabak. Hierbij geldt dat 'zien vaperen, doet vaperen' en bovendien wordt vaperen voor kinderen genormaliseerd als ze volwassenen zien vaperen. Daarnaast willen we niet dat kinderen blootgesteld worden aan de damp van vapes of rook van sigaretten. Daarom ga ik verder inzetten op het rook- en vapevrij maken van kindomgevingen, zodat een rook- en vapeverbod gaat gelden voor onder andere de kinderopvang, beheerde speeltuinen en kinderboerderijen.

Waarom geen verbod?

Geregeld klinkt de – zeer begrijpelijke – oproep om de verkoop van vapes in zijn geheel te verbieden. Die wens begrijp ik heel goed, en ik zal hieronder daar ook op ingaan, maar daarbij moet worden vooropgesteld dat er al een algeheel verkoopverbod geldt voor het verkopen van vapes aan jongeren (<18 jaar) én geldt er al een algeheel smaakjesverbod (en zoals aangegeven is het zo dat zoete smaakjes zijn voor jongeren nu juist een belangrijke reden om te gaan vaperen).

Een algeheel verkoopverbod voor vapes voor Nederlanders met een leeftijd hoger dan 18 jaar, kan ik daarnaast zelf niet instellen. Europese wetgeving schrijft namelijk voor dat de handel in vapes niet mag worden verboden binnen de Europese Unie en in principe niet verder mag worden beperkt dan de voorwaarden die de Europese tabaksproductenrichtlijn daaraan stelt. Deze voorwaarden zijn onder andere maximale nicotinegehalten en maximale hoeveelheden e-vloeistof. Daarnaast geloof ik dat een totaalverbod ook alleen zou werken wanneer dit in de hele Europese Unie zou gelden, omdat het anders vrij eenvoudig blijft om deze producten over de grens te kopen, zoals we nu ook al zien met vapes met een smaakje. Het lijkt er op dit moment niet op dat er op korte termijn zo'n Europees totaalverbod op vapes gaat komen, maar ik beraad me op stappen die ik in Europa kan nemen en met wie ik daarbij kan optrekken.

⁶ Notitie verhoging leeftijdsgrens tabak naar 21 jaar. Trimbos-instituut (2023).

3. Stoppen met vaperen stimuleren en vapers daarbij ondersteunen

Het kan erg moeilijk zijn om van een nicotineverslaving af te komen. Er is relatief weinig bekend over de beste manieren om met het vaperen te stoppen. Daarom investeer ik in 2025 in de ondersteuning om de hulp bij het stoppen-met-roken uit te breiden naar het stoppen-met-vaperen. Het Trimbos-instituut krijgt in 2025 extra middelen om met experts de beschikbare kennis over stoppen met vaperen te bundelen en daarbij de stoptrajecten beter te laten aansluiten op de behoeften van jongeren. Op deze manier helpen we mensen die van hun nicotineverslaving af willen komen. Daarnaast zet ik in op de volgende acties:

Uitbreiding Ikstopnu.nl

Ikstopnu.nl is de onafhankelijke website over stoppen met roken. Niet voor niets staat deze website op de pakjes sigaretten om rokers te verwijzen naar hulp. Het Trimbos-instituut zal deze website uitbreiden met kennis die experts hebben verzameld over vaperen en hoe jongeren kunt helpen stoppen met vaperen.

Stoppen met roken hulp op scholen

Er beginnen initiatieven op scholen te ontstaan waarbij gekeken wordt hoe jongeren geholpen kunnen worden om te stoppen met vaperen. Ik wil succesvolle initiatieven helpen verspreiden naar andere scholen.

Onderzoek haalbaarheid preventiefonds

Het is niet acceptabel dat de tabaksindustrie zoveel mensen verslaafd en ziek maakt en de kosten daarvan afwentelt op de samenleving. In andere sectoren wordt het principe 'de vervuiler betaalt' al toegepast. Ik ga onderzoeken of dit ook mogelijk is voor de gezondheidsschade die de tabaksindustrie aan de samenleving toebrengt, bijvoorbeeld door te verplichten dat een deel van de omzet of winst van de tabaksindustrie afgedragen moet worden aan een preventiefonds die deze gelden inzet voor een samenleving vrij van nicotine.

Tot slot

Het probleem met vaperende jongeren is heel serieus. Ik doe dan ook wat ik kan om dit probleem aan te pakken. Bovenstaande acties moeten ertoe leiden dat populariteit van het vaperen onder jongeren afneemt en de illegale handel in vapes teruggebracht wordt, om zo dichterbij de rookvrije generatie in 2040 te komen. Om dit te monitoren gebruik ik de cijfers van het Peilstationsonderzoek en het HBSC-onderzoek, uitgevoerd door het Trimbos-instituut en de Universiteit Utrecht. Uit deze onderzoeken bleek dat in 2023 14,3 procent van de scholieren (12 t/m 16 jaar) in de laatste maand een vape hadden gebruikt. In 2025 moet dit gedaald zijn naar 12 procent en in 2027, aan het einde van deze kabinetsperiode, moet dit zijn teruggebracht naar maximaal 10 procent.

De overheid kan het probleem niet alleen oplossen. Dat moet samen met de mensen om wie het gaat. Met jongeren, ouders, leraren en zorgverleners. Kortom, met iedereen die zich wil inzetten om het vaperen tegen te gaan. Daarom ga ik een terugkerende gespreksstructuur organiseren. Bij deze gesprekken wil ik op basis van feiten en cijfers bijsturen op het vapebeleid wanneer dat nodig is. Als gebruikscijfers of signalen uit de handhaving aantonen dat de maatregelen niet voldoende effect hebben en er meer mogelijk is om het de nicotinevrije generatie in 2040 te bereiken, dan moeten we dit op tafel leggen. Daarnaast doe ik een brede oproep aan iedereen die zich inzet om het vaperen tegen te gaan om zorgen, signalen en ideeën te delen en daarop in te springen wanneer dat nodig is.

Dit is een uitgave van
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Bezoekadres

Parnassusplein 5 | 2511 vx Den Haag

Postadres

Postbus 20350 | 2500 ej Den Haag
Telefoon 070 340 79 11
www.rijksoverheid.nl

maart 2025